



平成24年 6月28日
内閣府（防災担当）

中央防災会議「防災対策推進検討会議 津波避難対策検討ワーキンググループ」（第8回） 議事概要について

1. ワーキンググループの概要

日時：平成24年6月13日（水）17:00～19:10

場所：中央合同庁舎第5号館3階 内閣府防災A会議室

出席者：田中淳主査、磯部、岩田、及川、片田、菅野、国崎、小室、田中和七、宗片、吉井、和合の各委員、
後藤副大臣、原田政策統括官、佐々木官房審議官 他

2. 議事概要

「防災意識の向上」「ワーキンググループ報告」について、事務局より資料の説明を行った後、各委員に御議論いただいた。

委員からの主な意見等は次のとおり。

- 学校の防災教育において、防災の主任制度、担当者制度は、命を預かる体制づくりであるため相当大変な責任を持たされる。それを全体でサポートすることが学校単位ではなかなかできないので、外部からサポートできるような体制を作らないと難しい。
- 学校に防災主任を置くことは形の上では進むと思われるが、継続し、維持することが現実には非常に難しいことを意識しなければいけない。その原因の一つは、自然災害そのものに対する教育が全体に不足しており、多くの教員がそのような基礎知識、基礎素養を持っていないのでサポートできる場所、それができていないことである。
- 災害リスクがあるところにおいて、実際に災害が起こったときに現場でどう対応すればいいのかをあらかじめマニュアル化することは難しいので、すべての教員がその場で判断できるような資質を持たせなければならない。そのための研修をするにも、防災主任が指導者になり得ないケースもあるので、外部からかなりサポートしないと難しい。
- 防災教育、防災体制を考える際、地域の特性を踏まえてとよく言われる。沿岸部においては津波防災教育をもっと積極的に取り組んでいこうという意識は高いが、山間地域においてはそうではない。しかし、海になじみが深いという国民の特性もあるので、津波防災教育に関しては地域特性を超えて、沿岸からの距離に関係なく、学校の先生にモチベーションを高めてやってもらうことが重要ではないか。
- 防災主任として人の命を預かることができるのかという重みや、自分が知っている以外の災害もあることを考えたら、学校の中だけでは難しい。外部からのサポートや大学同士、高校同士の協働・連携が絶対にほしい。

- 学校のカリキュラムの中で防災教育を行うといっても、授業時間が決まっている中で特定の時間を作り出すのは非常に難しいので、既存のものの中に入れるという発想はある。ただ、大方針としては言うは易しだが、実際に落とし込んでいくときには相当な国民的合意がないと難しいような気がする。
- 現場では、消防団員に最終的な決断をゆだねられる場面がかなりある。水門に関しては迷うことなく閉めることができるが、陸閘に関しては内陸部に逃げる人たちを無視して時間内に閉めるという決断をしなければならない。このようなことを消防団に任せることは過酷すぎると思われる。避難シェルターという話もあるが、これも同様に誰かが最終的には閉めるという決断を下すわけで、重い決断を下したことで一生涯心の傷を負って生きなければならないことが想像される。
- 東日本大震災の余震で何回か津波警報が出て、消防団は国道の閉鎖をした。マニュアルでは止めることになっているが、東日本大震災の時は実際に車が通っていた。常備消防からは、消防団には車を止める権限はないと言われ、警察からは消防団にまかせると言われ、誰が責任者なのか分からなかった。
- 学校の先生が防災主任として判断をしなければいけないし、消防団は消防団として判断をしなければいけないなど、それぞれの立場にあった判断をしなければいけない。それが学校教育という義務教育だけで果たせるのかについては疑問がある。
- 6月12日に行われた各地の防災訓練等で、地域の人々が主体になって消防署や消防局の支援を受けながら実際に避難所を作る取組がいくつかの学校で行われた。学校教育の中で学校が担う部分もあるが、学校が全面的に負担するというのではなく、地域や行政と連携して一緒に防災を考えて行く場になるべく多くあった方がいいのではないか。
- 東日本大震災の被災地では、3月11日の大震災そのものが教訓になっている。体験したこと、実際に見たことを友達同士、学校同士、地域の人たちと一緒に語り合うことが防災教育につながると思われる。このような語り合う場を年に何回か設けたら立派な防災教育になるのではないか。防災教育は各地域にゆだねてなされるべきではないか。
- 防災主任が防災すべてを網羅していると負担が大きく、なかなか前に進まないのではないか。大規模震災が発生したらとにかく避難するといった簡単なものから入っていくような制度を作っていくべきではないか。
- 学校側は子供達の心理的なこと、防災、防犯、教育、成績評定、テスト作成等様々なことをやらなければならないので、心的なカウンセリング、防犯、防災等を何でもやってくれる担任を持たないマルチプルな人を1人付けるだけでかなり助かるという話を聞いている。そのような中で、教職員の中だけでそれを進めて行くのは非常に負担が大きいと感じる。
- 週に1回学校に入るだけでは学校の生徒を把握することも難しく、先生とのコミュニケーションも図れないので、学校にしっかりと根づいた防災、危機管理教育ができるような人材を設置することが望まれる。
- 報告のとりまとめにあたり、記載内容に異論はないが、どの程度実現可能性があるかを考えながら手を打っていかなければならない。例えば、揺れたらすぐに避難というのは理想だが、津波を伴わない揺れもたくさんあり、伴っても注意報や警報の普通の津波だったりする。それが圧倒的に多いということを考えると、それが繰り返され、空振りのコストばかり払っているうちに、揺れても大丈夫だという話になってくる。
- 最大クラスの津波を前提にした避難行動を毎回やると、小さな津波の到来が多かった場合どうするかという問題が出てくる。1つはハザードマップの色分けがある。そして、ある程度早い時点で津波の有無等についていくつかの段階で出されるかもしれないが、そのときに避難行

動を範囲も含めて徐々に縮小していくなどのきめ細かな対応を取っておく必要がある。

- 空振りを許容する文化をつくることも重要である。空振りは仕方がないが、できるだけコストを下げるように様々な手を打っているということを説明しつつ、次は本物の津波がくるかもしれないから継続して避難行動を起こさなければいけないのだという文化をどのように作るかが大きな問題である。
- 学校に外部からのアドバイザーを入れる試みはこれまでもあったが、なかなか根づかず継続できないことがあったので、継続性のある防災教育ができる体制を作っていかなければならない。このような体制をつくるのだということを報告の中にも是非盛り込んでいただきたい。
- 報告全体のトーンとして、住民の主体性の要求が欠落しているのではないか。住民が自分の命を守ることに對する主体性を欠落させていることにすべての問題の原因がある。空振りの問題も、住民側は情報をもらって逃げればいいのかというスタンスで、行政側は行政の出す情報に従って逃げてくださいというスタンスだから、住民は受け身であり、行政は責任を負う形になるのである。行政が全部住民の命を守りきれないわけではないことを端々で主張していくことが必要であり、すべて完全に安全な避難場所などないということを出していく必要がある。
- 単に「避難を徹底する」というのではなく、自らできる限り迅速にかつ高いところに避難するという住民側を主語においた行動の文面を入れておく必要がある。また、津波情報の受け手が、その予測精度には限度があるという情報の限界を意識し、自らできる限りの対応を取るという住民側の姿勢を書き込む必要がある。必要なことは全部行政側が提供するというスタンスではなく、ある程度突き放す必要があり、精一杯の行動を取る姿勢を明確に求めることである。
- 津波で避難するのは一生のうちでわずかな回数しかないので、全部空振りしてもそれでよかったと思える文化を作るしかない。
- 日本は地震がしばしばあるので、「揺れたら避難」という言葉で地震がある度に逃げろというのは無理がある。「強い揺れや長い揺れを感じた場合にはただちに避難」というのが正確なところであり、重要な形容詞は省略せず付けなければいけない。
- ハザードマップできわめて危険性の高いところに分類された人は、大津波でない津波警報でも逃げることは、行政の側から情報を出さなければいけないのではないかと。様々な情報を正確に早く伝えるだけではなく、その情報の中で逃げろといっているのか逃げなくてもいいといっているのか、市民の助けになるように伝えるべきだと思う。すべての一般市民が正確に判断できるとは思えない。
- 文化ということになるが、最後は自分の責任であるということをはっきりと納得してもらおうということである。報告にはいい情報をいかに早く伝えるかということだけが書いてあり、どのような情報を伝えるのかは書いていない。判断するための情報はできるだけ出すが、最後の判断は個人だということをはっきりと作っていくかということではないか。
- 防災教育を担う人材確保について、学校の先生に任せるだけでは難しいので、大学も協力してプログラムを作り、大学で人材を育成することも至急始めなければいけない。
- 防災教育を行うマルチプルなスキルを持った人材として、学校長がいる。学校長は児童・生徒の指導にもあたってきており、指導者・責任者として防災や防犯にも積極的に取り組んできた人であるから、いかに学校長のOBを活用するかという視点が求められるのではないかと。
- 消防団や民生委員等が地域の災害時要援護者を救おうとしてその途上で被害にあった。今後も災害時要援護者を支援していくということであるが、例え災害時要援護者であっても、第三者の支援が間に合わない、津波到達時間に猶予がない地域においては、自分で自分の身

を守るしかないということをしっかりと伝えていくべきである。防災意識の向上に付け加えて、災害時要援護者の自主的な防災体制を考えるようにしていく必要がある。

- 日本は超少子高齢化で支援する人が足りなくなるということ、障害を抱えて生まれてくる子供の率が上がっていることを考えた上で、災害時要援護者をどうとらえるのか。災害時要援護者という社会が何とか支援しようという意識があるが、災害時要援護者が増加する今後の将来を見据えて十分な支援体制が困難になる、限界があることを直視し、災害時要援護者がどう主体的に動くのか、そこに社会的にどうサポートしていくのかも報告にまとめていただきたい。
- ワーキンググループ報告において、国に要求すべきことは要求すべきである。その中で国がやることにも限界があるので、主体的に国民にやってもらうこともある。
- 東日本大震災を体験した今を生きている地域住民は、十分揺れを感じたら逃げるのが最優先だということを教訓としているので、しばらくは地震が起きても大丈夫だと思われる。これを押しつけるのではなく、揺れたら津波の用心ということが地域の中で自然と昔からいられているように、これを継続して教育の中で膨らませて次の世代につなげたら津波死は絶対少なくなると思われる。
- 明治 29 年の明治三陸津波の後、案内碑がたくさんできた。今と同じように後世に伝えようという議論があったと思われるが、津波の周期との関わりでおおよそ忘却しきったところに次の津波を迎え、何も教訓が残らぬまま昭和三陸、そして今回と続いている。忘却のサイクルを今回で断ち切ろうという強い意志が我々には必要ではないか。この状況に対してどう手立てを講ずるのかという議論がなされていないと思う。
- 今やるべきことは、努力の継続である。学校防災教育を小学校の教室座学ととらえるのではなく、例えば 10 年継続すると小学 6 年生は 22 歳になり、中学 3 年生は 25 歳になり立派な大人になるのだから、学校教育の継続が市民、国民を作るプロジェクトになる。さらに 10 年継続すると、22 歳が 32 歳になり、親になる。その親の下で次の世代が育つことを考えれば、文化の礎を作ることになる。この継続のメカニズムを強い意志として報告に入れていただきたい。
- 子供たちがなぜ津波避難をしないのかといえば、大人が避難しないからである。子供は与えられた環境の中で、すべての行動規範、事の善悪の判断など大人の背中を見ながら育っていく。ただ、今ならば社会には逃げる文化がある。これをどう 10 年継続するかという 10 年計画でいい。10 年で文化に育て、もう 10 年で定着を図るぐらいの時間的なダイナミズムを明示的に組み込んでいただきたい。
- 本ワーキンググループとして、国民が自省を持つという宣言だけでは許されず、それに対して継続する仕組みを示さなければならない。ワーキングとして理想もうたうべきだと思うが、その理想を実現するにいたる道筋を 1 つでも 2 つでも詰めたい。
- 最大クラスの津波避難を理想としたとき、まずその前に発生頻度の高い津波対策をとり、その対策を取りながら最大クラスの津波避難対策に向かっていくというやり方は、発生頻度の高い津波避難を明確に位置付けるという意味では説得性がある。津波避難ビル、津波避難タワーが最大クラスの津波対応ということについては否定的で、安全度レベル 1, レベル 2, レベル 3 を明記して少しでも安全なものを増やしていくべきである。このような具体的なものを積み重ねていくべきである。
- 東海地震説が出されて 10 年くらいたったときに対策の打つ手がなくなったが、それでも静岡県は何とかレベルを維持している。静岡県の今までやってきたことが継続性を維持する上で非常に参考になると思われる。

- 理想に向かって具体的に進めていくときには様々な手を打たなければならない。その中で、避難には目に見えるコストがかからないので皆避難の用意はできていると思っているが、調査をするとなかなかうまくいかないと分かる。したがって、具体的な仕組みの話をして、できるだけコストを掛けずに何とかできる方法はないかという提言も理想論と併せて考える必要がある。
- アンケートでも、津波についてはハードができる地域によってはそれに頼ってしまい、それほど大変なことにならないのではないかという意識が出てきて、避難するという意識を持つ人が若干減ってきているという現実が見えてくる。
- 淀川が破堤したらどうなるかということ等を小学校の時に地域の副読本で学んだ記憶がある。自分の住んでいる地域における津波、土砂災害、軟弱地盤、地震災害等の環境に関する副読本を具体的に作っていかないとイケない。学校の先生に任せるだけではなかなか進まないの、国全体で後押しするような仕組みを是非考えていただきたい。
- 災害時要援護者対策のところ「長期的には安全な場所への移転等を考える必要がある」とあるが、現実には単に避難計画のマニュアルを作れば避難できるというレベルの問題ではなく、もっと具体的に進めていかなければならない。施設そのものを安全にする、安全な場所に移転する等、具体的に災害時要援護者を誘導する施策まで展開していかないと、このままでは何も進まない。
- かつて学校、福祉施設、公共施設を市街化調整区域の中に誘導してきた。恐らく防災行政と土地利用に関する行政間の連携がうまくできていないが故に、土地利用の観点のみから要援護者を誘導したということである。長期的な観点に立った施策展開として、施設の安全な場所への移動もしくは補強に対し、市街化調整区域に積極的に誘導してきたという誤りに対する責任として、積極的な支援策を展開していただきたい。
- 長期的ではなく、すぐに要援護者施設等の安全な場所への移動等の施策展開をしていかないとイケない。避難計画だけの問題ではない。
- 市街化調整区域への福祉施設等の誘導は、誤りというよりは副作用だったということである。待機している要援護者をいい環境におくということも1つの社会的要請であって、故に施策が進んだ。はじめから防災とセットになっていればよかったのかもしれないし、逆に今ほど施設整備が進まなかったのかもしれないが、いずれにしても防災の観点からはリスクであるということと言える。
- 今は地震や津波のことがある程度意識の中にあるが、被災した中でも少しずつ忘れかけている部分がある。そういう意味では、自分の身は自分で守るということで、3.11 を忘れないためにも、日本全国でこの日を何かで位置付けて常にその日は防災訓練をするなどの提案をしたい。
- 「風化」を辞書で調べると、得によって教えとなすことと出てくる。語られなくなることには2つあって、1つは忘却であるが、もう1つは語るにも及ばない常識となったということである。得た教訓があまりにも地域の共通知識になって、揺れたら逃げるのが当たり前で逃げない人がどうして逃げないのかと逆に言われるような常識をつくるということである。つまり、風化させるということは文化化させることであり、その仕組みは大事である。
- 空振りという言葉があったが、訓練は必要である。命を守る人たちには覚悟が必要で、そしてその人たちの命も守らなければならないということとをずっと教わってきた。消防団の仲間を守るべき法則を作ろうと思い、空振りしたときの皆の失意を目的に変えるために何が必要なのかを仲間に説いたところ、仲間に目的を持たせたのは競争させることであった。誰が最初に配置についたか、自分がどのような状況でどのように判断したか、空振りだったからこそ反省会をする。今の自分たちの状況はこうなのだ、判断に改善の余地があるかないか、参集率を

高める対策を仲間全員で一生懸命考え、よいと思われることは実践した。

- 空振りを避けるため、空振りが実際に出たときにはそれを訓練にしてしまうとか、空振りだったから残念でしたという結論ではなくて、本当に来たら大変なことになるという教育の場にするなどの工夫が必要である。このようなすぐできる短期的な課題を今までのことに加え、中長期的にやらなければいけないハード整備などを分けて連続的な施策にする工夫も必要である。
- 阪神大震災後に語り部という仕組みができた。地域から災害文化の創設とか空振りの許容とか、伝える文化をどう作るのか、その中で地域をどうしていくのかというときにそのような話がある。また、増えてきている防災士がネット化されていないので、上級の資格を作るなどして何か踏み出せないか。
- 大学の教育学部の中に防災というものをしっかり教示する講座を作るとかなり前進するのではないか。また、教科になると決まった段階で学校の先生方は懸命に教材開発の研究会を行うので、教科化等の何らかの形を先に作れば防災教育は進むのではないか。

<本件問い合わせ先>

内閣府政策統括官（防災担当）付

調査・企画担当 参事官 藤山 秀章

同参事官補佐 青野 正志

同参事官補佐 下山 利浩

TEL : 03-3501-5693（直通） FAX : 03-3501-5199